

Of Blind Men, Elephants and European Disintegration – What could and what should legal academics do against the “disintegration” of Europe?

VB verfassungsblog.de/von-blinden-maennern-und-elefanten-was-kann-und-sollte-die-rechtswissenschaft-gegen-die-desintegration-europas-tun/

On the 13th of March 1920 [Hermann Heller](#), later one of the great Weimar constitutionalists, was arrested. He had, together with Gustav Radbruch, [opposed the Kapp-putsch in Kiel](#) and defended the constitutional order. If the putsch had not collapsed within a few days, Heller and Radbruch could well have paid with their lives for championing the republic. What awaited the ringleaders back then was trial by martial law and ultimately a death sentence.

How far shall legal scholars go when it comes to upholding their discipline?

Although the EU is currently not on the verge of entering into a civil war-like state similar to that of the newly erected Weimar republic in 1920, I do see a striking parallel with regard to the role of the legal scholar, the constitutionalist, in a fragile and shaking legal order: in how far is a European law scholar justified, or even obliged to man the barricades, even if only in a metaphorical sense, if and as far as the European Union and European Constitutional Law are in peril?

Ultimately, this is about the question whether we as constitutionalists- and especially as scholars of European constitutional law, as EU constitutionalists – are mere chroniclers of events or whether we take an active part in them. In other words: [Are we religious scholars or theologians?](#)

Against this backdrop of clarifying the role of science of European constitutional law in times of European crisis, I would like to deal with the initial question in two separate steps.

As a first step, I seek to explore what is behind the process of European “disintegration”. In a second step, I will then look at different levels of challenges that legal science, namely European legal science, is currently facing. It will then become evident that the employment of concepts of disintegration is not considerably more rewarding compared to other approaches.

Firstly, therefore, let me introduce a few thoughts on the “processes of European disintegration”. What exactly does the term denote?

According to a working definition as it is used in [academic writings](#), disintegration takes place when processes of erosion initiated by actors are lowering an achieved state of integration. On the basis of this definition, one is by no means hard-pressed to find examples.

Consequently I already come across my first example at the topic of membership which provides the first indicator for the disintegration-thesis. Especially the possible- and increasingly probable- exit of the United Kingdom, the “[Brexit](#)” is to be mentioned. Furthermore, the “[Grexit](#)”, Greece’s withdrawal from the Euro, has become a relevant topic yet again. At the same time, the Front National in France, whose goal is the dissolution of the country’s ties with European integration, is gaining considerable power, winning one election after the other – [Frexit](#) looming.

The second example can be titled disintegration and decay of the community of values. In Hungary, the [decline](#) of democracy and the state under the rule of law, both of which are basic conditions for the admission to the Union in the first place, has been an issue for quite some time. So far, the EU has failed to find a suitable counter-measure. Art. 7 granting the power to impose sanctions appears to be a dead letter.

Third example: The times when opening the EU into international space was a story of success seem to be all but over. Apparently, the European Commission has utterly underestimated the [doubts and reservations](#)

surrounding the new comprehensive free trade agreements [CETA](#) and [TTIP](#) in general and the related investor-state dispute settlement mechanisms (“ISDS”) in particular. The [ECJ opinion](#) on EU membership to the ECHR in December 2014, basically blocking the path to EU membership, is another fairly recent [case in point](#).

And finally, the Euro crisis surely is a topic that all of us associate with the potential for disintegration. Joschka Fischer has even written a [book](#) about this phenomenon: “Scheitert Europa” (“Is Europe Failing?”).

There is a factual level of the Euro crisis as far as the crisis touches the economic foundations of coexistence: a working currency in a functioning economic system. Angry protests in Greece or equally angry ones in France against German supremacy and German patronizing in economic and monetary matters can be interpreted as indicators of growing alienation. The solidarity, the common denominators uniting the peoples of the EU, seem to be fading as old differences re-emerge. The talk about arch-enemies at least has not yet resurfaced.

Beyond the factual, processes of decay related to the Euro crisis can also be observed on a legal level. This concerns the EU as a community of law (“Rechtsgemeinschaft”). A complaint [often heard](#) nowadays is that in the course of rescuing the Euro, rules are broken nonstop. Examples typically mentioned include the violation of the No-Bailout-clause (Art. 125 TFEU), the entrustment of the ECB with banking supervisions (against Art. 127 para.6 TFEU) or the transgression of the ECB mandate by buying more or less worthless Government bonds ([OMT](#), now [QE](#), Quantitative Easing). Those continuous violations of rules, the accusations run, will devalue the community of law so that European law itself might come to harm. Instead of “integration through law” there will be “disintegration through law”, or rather through breaking of law.

Fifth example: Partly caused – and partly accelerated by the Euro crisis, we may be facing a transition from the supranational towards the intergovernmental Union which, in turn, can be understood as a process of disintegration. That the [European Parliament grows weaker](#) while simultaneously the [European Council](#), the joint heads of state or government, gains in strength is indicative to this development. This is particularly true if some decisions are not even taken by the European Council but by some kind of steering committee of the European Council, essentially composed of the German chancellor, the French president and the European Council President. Further cues include the growing preference to resort to agreements under public international law such as the ESM treaty or the Fiscal Treaty and even the recourse to mechanisms of public international law within the supranational process of legislation. This happened for instance in the secondary law-legislation on banking union when out of the blue an “Intergovernmental Agreement ([IGA](#)) emerged as a complement to the EU regulation.

My sixth and last observation: all of this happens in a general climate in which on the national level, the relevance of identity and individual actors increases. [National-populist tendencies](#) are by no means limited to the French Front National. There seems to be an overall trend to advocate a return to notions of nationality and nationalism.

What, then, is the interim assessment of all this? Yes, undeniably, there are problems that cannot be ignored. Indeed it seems as though all sorts of things are moving away from integration in all sorts of places.

Now let me turn to the second part of my considerations, the challenges. Legal science, that is to say European legal science, is confronted with the difficult task of processing the problems and developments described above.

Having said that, I see at least two distinct levels of challenges: On the one hand, there is the question of theorizing and categorizing the observations just made. On the other hand, I see a second level where the role and self-perception of European legal science as formulated in the introduction is concerned.

On the area of theoretical conceptualization: one way to answer the question of how to classify the events described is to subsume them under the heading of disintegration.

Disintegration-theories are selling quite well at the moment. Lately, they can be found mainly in the social science literature, for instance in the works of [Douglas Webber](#), [Hans Vollaard](#), [Jack Hayward](#), [Philippe Schmitter](#), and [Jan Zielonka](#); all of them published in the years 2012 and 2013. In 2014, an extensive article was published in the [Journal of Common Market Studies](#). A few months ago, I was asked to evaluate a research

project on disintegration which, unfortunately, I had to decline. In Germany, [Annegret Eppler](#), who now teaches in Austria, has [tackled](#) disintegration research from the perspective of political science.

All of these contributions worked on the assumption that disintegration is indeed happening. At the same time it is also admitted that there is a lack of theory and research on the topic.

One of the challenges for legal science is reacting to these theoretical approaches proposed by social science. A first answer can be to verify the sustainability of these theories. For this purpose, it makes sense to revisit my initial observations.

Certain observations of reality can be related to matters of telos. The widening gap separating the European peoples since and because of the Euro crisis when the EU should have been a means of bridging it is such an instant. Fundamental differences between Member States and deeply rooted reservations against [German hegemony](#) do exist, that is simply the way things are. Voicing these problems instead of drowning them in drivelling speeches may even be an asset – even though we as Germans do not like to admit that peoples elsewhere in Europe are still afraid of us.

Apart from that, even in the sobriety of the legal domain the examples mentioned in the beginning remain ambiguous.

- Exit of the UK? So what. According to [50 TEU](#) this is legally possible. The departure from the Union is provided for in the founding treaties.
- Bailout in the Euro crisis? The ECJ said all there is to say in the [Pringle-case](#). Help is allowed but not mandatory.
- Supervision of banks by the ECB? This is common practice elsewhere, it simply depends on the respective conception of a Central Bank.

And couldn't it be that the core test-question asked by disintegration research (is integration increasing or declining?) is still open in the case of the Euro crisis; might not the result of all this be integration gain? The banking union, at the end of the day, means more integration. Economic policy is also integrated more strongly than before the crisis. The Stability and Growth Pact has been reformed in the course of the so-called "Sixpack", while by means of the "Twopack", the fiscal policy was europeanized and harmonized in an unprecedented way. ESM and Fiscal Compact are not included in the founding treaties, but overall they, too, result in increased integration. As a next step, a stronger harmonization of the capital market ([Capital Markets Union](#)) is foreseeable. All of these are steps of integration that would not have happened without the crisis and that, moreover, are not that easy to detect from a social science perspective.

So far the lawyer's answer to the social science thesis of disintegration.

Beyond that, I see three possible objections to disintegration theories.

For one thing, terminologically, the systematic placing of the two suggests that integration and disintegration constitute some kind of binary. A finality, a common political project called "Disintegration", however, does not exist. This also explains why integration and disintegration can coexist. A connection between initially unrelated, independent phenomena is probably only created by labelling both "process of disintegration". And if that is the case, then the term itself already contains a value judgement which not only sustains but actively creates its own meaning – a self-fulfilling prophecy. Even when only talking about "processes of disintegration" instead of "disintegration", the problem cannot be fully avoided.

And here is another objection. Probably we should not focus too strongly on the "courte durée", the short duration in the sense of a [certain French historical theory](#). [Overly excited scholars](#) and the concentration on certain particularly visible events should not make us blind to the actual structural developments, the long-term trends, the underlying currents, the analyses that trace the course of events over many many decades.

Maybe we do need to put things into the context of a longer temporal line of development in the sense of a ["longue durée"](#), the long duration. Since December 2009 with the Lisbon Treaty, the European Union has after

almost two decades finally completed reforming the legal foundations of European integration. A reform process initiated with the Treaty of Maastricht in 1992. Today, after only five years, it is clearly too early to make a final evaluation of the new Treaty's overall performance. Some of its innovations have not even been activated yet; just remember the [transition from QMV to a double majority voting system in the Council](#), effective November 2014.

A final objection I would like to address concerns the added value. Is all that disintegration talk truly news to us? From the failure of the EDC 1954 until the rejected Constitutional Treaty of 2005 the story of European integration can be told as a series of major and minor pro- and regresses, of success and crisis, as a sequence of integration and counter-integration. It is remarkable that, in the person of [Philippe Schmitter](#) in 2012, one of the senior researchers on Europe writes [in this context](#) that crisis is not a novelty in the history of integration but can in its sum even have a positive effect conducive to integration. Accordingly, the process of thinking about disintegration has been going on for some time. The complete disintegration of historical states such as the Soviet Union or Yugoslavia has been of special interest in research on disintegration. Going back further in time, states' rights- and interposition theories as developed by [secession theorists](#) in 19th century USA are theoretical approaches to disintegration in a federal context.

One of my academic teachers, [Joseph Weiler](#), applied [Albert Hirschmans](#) concept "[Exit, Voice and Loyalty](#)" to European constitutional law in "[Transformation of Europe](#)". The exit-option already hints at disintegration. More recent theoretical reflections on European integration from the perspective of legal science such as the corresponding concepts of [constitutional pluralism](#) – I would also include the multi constitutionalism-approach ("[Verfassungsverbund](#)") here – have sufficient leeway and flexibility to cover the topic of counter-integration as well. Indeed, it may well be the added value of the more traditional theories on non-unitary polities right down to federalism that they see the entire picture instead of limiting the perspective to a single point of view and focusing on only one facet.

There is, after all, a reasonable amount of evidence suggesting that most of the phenomena initially connected to "processes of disintegration" could be processed without necessarily requiring a specific theory of disintegration. True – it is certainly possible to conceptualize certain recent events as processes of disintegration. But this is not imperative, perhaps not even particularly plausible.

The second area of challenges touches upon the role and self-perception of European legal science. If we think this through, processes of disintegration – if they do exist – could in the long run lead to the disappearance of the research topic of European legal science. For an academic, this is a disconcerting thought. How is European legal science supposed to deal with this? By sitting tight, solely being a chronicler of the developments; religious scientist rather than theologian, neutral?

Or are we something more; theologians, as it were, that vouch for their object of research and that – even though they do not man actual barricades as did Hermann Heller – are nonetheless manning those of political discussion by making a statement for – or, if that is what is meant to be, against Europe.

Well, for or against European integration – for post-war Germany, this choice has already been made by European law and the German constitution (the Grundgesetz). The "ever closer Union" can still be found in the [preamble](#) of the Charter of Fundamental Rights. The preamble of the German constitution and its Art. 23 define a united Europe as "Staatsziel", a constitutional objective. The exact nature of this united Europe is open to debate, of course. Seen from the point of view of 1949, however, the intention is clearly integration, not disintegration. The German Constitutional Court also postulates a [friendly attitude toward Europe as constitutional principle](#).

What does this mean in concrete terms? This is not about barricades, as in the case of Hermann Heller in 1920. But neither is it about a legal science that is just a *Glasperlenspiel* or an [air guitar contest](#). According to my understanding of academia, European legal science has to be about developing and offering coherent, conceptional ideas that counter actual or [perceived](#) processes of disintegration. Ideas of that nature include e.g. the emphasis on principles protecting pluralism, the development of limits to a monolithic understanding of primacy of EU law, the reflection about differentiated integration and an integration-proof national constitutional

identity.

As a minimum, European legal science is in charge of providing accurate information about linkages and causal relations and offer alternate interpretations in order to make sure that the label of disintegration is not used rashly. In my view European legal science, even after more than 60 years of European integration, is first and foremost still a [science that explains](#).

As a final point, a widespread prejudice against EU law scholars needs to be addressed. [According to this stereotype, particularly pervasive in Germany, European legal science lacks the critical distance towards its object of study](#). That distance, of course, is indispensable. Maintaining some critical reserve and upholding European integration, however, are not mutually exclusive.

At the beginning of the 1970's a famous article "[Of Blind Men, Elephants and International Integration](#)" was published in the Journal of Common Market Studies. It is still cited today. Pointing out the challenge of correctly capturing European integration as a whole, it uses the [parable of the blind men](#) who each touch a different part of the Elephant's body and reach quite different conclusions as to how the animal might look like. Based on an isolated observation, the message reads, one should not jump to conclusions. The disintegration theories I was talking about remain in this logic of the individual that touches the Elephant's trunk and afterwards thinks the [Elephant a fragile animal](#). In the field of European constitutional law, we definitively have moved on.

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Mayer, Franz C.: *Of Blind Men, Elephants and European Disintegration – What could and what should legal academics do against the “disintegration” of Europe?*, *VerfBlog*, 2015/3/26, <http://verfassungsblog.de/von-blinden-maennern-und-elefanten-was-kann-und-sollte-die-rechtswissenschaft-gegen-die-desintegration-europas-tun/>.

Am 13. März 1920 wurde [Hermann Heller](#), später einer der großen Weimarer Staatsrechtslehrer, verhaftet. Gemeinsam mit Gustav Radbruch hatte er sich in Kiel [gegen den Kapp-Putsch gestellt](#) und die Verfassungsordnung verteidigt. Wäre der Putsch nicht binnen weniger Tage zusammengebrochen, hätten Heller und Radbruch ihr Eintreten für die Republik mit dem Leben bezahlen können. Es drohte die Todesstrafe gegen „Rädelsführer“ durch Standgerichte.

Wie weit muss man als Rechtswissenschaftler für sein Fach eintreten und es verteidigen?

Nun drohen derzeit für die EU keine bürgerkriegsähnlichen Zustände wie 1920 für die gerade errichtete Republik. Aber ich sehe durchaus eine Parallele: Wie weit darf man / muss man als Europarechtler für Europa auf die Barrikaden gehen, vielleicht auch nur im übertragenen Sinne, wenn und soweit die Europäische Union und das europäische Verfassungsrecht in Gefahr sind?

Letztlich geht es hier um die Frage danach, ob wir als Verfassungsrechtler und zwar gerade auch als Europäische Verfassungsrechtler nur Chronisten der Entwicklungen sind, oder auch Akteure. Man könnte auch fragen: [Sind wir Religionswissenschaftler oder Theologen?](#)

Vor dieser Hintergrundfolie einer Vergewisserung über die Rolle der Wissenschaft vom Europäischen Verfassungsrecht in europäischen Krisenzeiten möchte ich die Ausgangsfrage behandeln, und zwar in zwei Schritten.

In einem ersten Schritt will ich prüfen, was es mit europäischen Desintegrationsprozessen auf sich haben könnte. In einem zweiten Schritt will ich verschiedene Ebenen der Herausforderungen für die Rechtswissenschaft, namentlich der Europarechtswissenschaft, in den Blick nehmen. Es wird sich zeigen, dass das Hantieren mit Desintegrationskonzepten gegenüber anderen Ansätzen nur begrenzten Mehrwert verspricht.

*

Zunächst also einige Überlegungen zu den „Europäischen Desintegrationsprozessen“. Was kann man darunter

verstehen?

Eine Arbeitsdefinition wie sie auch [im Schrifttum](#) verwendet wird fragt danach, ob ein erreichter Stand an Integration durch akteursveranlasste Erosionsprozesse abgesenkt wird. Beispiele sind nicht schwer zu finden.

Mein erstes Beispiel: Schon das Mitgliedschaftsthema führt auf den ersten Hinweis für die Desintegrationsthese. Hier ist der mögliche, vielleicht sogar zunehmend wahrscheinliche Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zu nennen, der „[Brexit](#)“. Auch der [Grexit](#), Griechenlands Austritt aus dem Euro ist wieder ein Thema. Daneben entwickelt sich in Frankreich der Front national immer mehr zu einer maßgeblichen Kraft, mit dem Ziel der Lösung aus der europäischen Integration – [Frexit](#).

Zweites Beispiel: Desintegration und Zerfall der Wertegemeinschaft. In Ungarn befinden sich seit einiger Zeit Rechtsstaat und Demokratie, an sich ja Voraussetzungen für den Beitritt zur EU, [im Rückbau](#). Die EU hat dagegen bisher kein durchschlagendes Rezept gefunden, der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EU ist toter Buchstabe.

Drittes Beispiel: Die Öffnung der EU in den internationalen Raum gelingt nicht mehr. Die [Vorbehalte](#) um die neuen Freihandelsabkommen [CETA](#) und [TTIP](#) und Investor-Staat-Schiedsgerichte hat die Kommission offenbar völlig unterschätzt und auch das [EMRK-Gutachten des EuGH](#) vom Dezember 2014 ist hier ein jüngeres [Beispiel](#).

Und natürlich steht uns allen vor allem die Euro-Krise als Vorgang mit Desintegrationspotenzial vor Augen. Joschka Fischer hat dazu sogar ein [Buch](#) geschrieben „Scheitert Europa“.

Es gibt hier eine faktische Ebene, soweit durch die Eurokrise die ökonomischen Grundlagen unseres Zusammenlebens, eine funktionierende Währung in einem funktionierenden Wirtschaftssystem, berührt sind. Wütende Demonstrationen in Griechenland oder ebenso wütende Äußerungen in Frankreich gegen deutsche Übermacht und Vorgaben in den Wirtschafts- und Währungsfragen lassen sich als Entfremdungsprozesse deuten. Der Zusammenhalt, das Gemeinsame zwischen den Völkern der EU scheint zu schwinden. Alte Gegensätze brechen wieder auf. Immerhin ist noch nicht wieder von Erbfeinden die Rede.

Aber auch auf einer rechtlichen Ebene werden eurokrisenbedingte Zerfallsprozesse ausgemacht, dies betrifft die Rechtsgemeinschaft: in der Eurorettung würden Regeln kontinuierlich gebrochen, so hört man [immer wieder](#). Als Beispiele werden oft genannt die Verletzung des Bail out-Verbotes (entgegen Art. 125 AEUV) oder die Betrauung der EZB mit der Bankenaufsicht (entgegen Art. 127 Abs. 6 AEUV) oder die Überschreitung des EZB-Mandates durch Ankäufe von wertlosen Staatsanleihen ([OMT](#), jetzt [QE](#), Quantitative Easing, Quantitative Lockerung). Mit diesen kontinuierlichen Regelverletzungen werde die Rechtsgemeinschaft insgesamt entwertet, so der Vorwurf, das Europarecht insgesamt könnte Schaden nehmen. Statt „Integration durch Recht“ „Desintegration durch Recht“ bzw. durch Rechtsdurchbrechung.

Fünftes Beispiel: In Teilen durch die Eurokrise bedingt, in Teilen durch die Krise beschleunigt befinden wir uns möglicherweise auf einem Weg von der supranationalen zur intergouvernementalen Union. Das lässt sich als Prozess der Desintegration deuten. Hinweise darauf sind die [Schwächung des Europäischen Parlamentes](#), das [Erstarken des Europäischen Rates](#), des Gremiums der Staats- und Regierungschefs, das Ausweichen in völkerrechtliche Verträge wie den ESM-Vertrag oder den Fiskalvertrag, ja sogar der [Rückgriff auf völkerrechtliche Formen mitten im supranationalen Rechtsetzungsprozess](#). So geschehen in der Gesetzgebung zur Bankenunion (Bankenabwicklung), wo plötzlich eine EU-Verordnung durch ein „zwischenstaatliches Abkommen“ („[IGA](#)“) ergänzt wird.

Meine sechste und letzte Beobachtung: All dies findet vor dem Hintergrund eines Identitäts- und Akteurserstarkens auf der nationalen Ebene statt. [Nationalpopulistische Tendenzen](#) finden sich eben nicht nur in Frankreich mit dem Front national. An verschiedenen Stellen lässt sich ein Trend zur Rückbesinnung auf das Nationale beobachten.

Was ist der Zwischenbefund? Ja – es gibt Probleme, das lässt sich nicht bestreiten. Es scheint tatsächlich so, als bewege sich Vieles weg von der Integration, an verschiedensten Stellen.

Nun zum zweiten Teil meiner Überlegungen, zu den Herausforderungen. Die Herausforderung für die Rechtswissenschaft, namentlich für die Europarechtswissenschaft, liegt in der Verarbeitung dieser soeben beschriebenen Probleme und Prozesse.

Ich sehe dabei allerdings mindestens zwei unterschiedliche Ebenen der Herausforderung: Einmal stellt sich die Frage der theoretischen Einordnung der eben geschilderten Zusammenhänge. Zum anderen sehe ich die eingangs formulierte Frage nach Rolle und Selbstverständnis der Europarechtswissenschaft.

Zur Ebene der theoretischen Verortung: Eine mögliche Antwort auf die Frage nach der theoretischen Einordnung der eben beschriebenen Ereignisse ist deren Einordnung unter den Oberbegriff der Desintegration.

Desintegrationstheorien haben derzeit fast schon Konjunktur. Sie finden sich in jüngerer Zeit vor allem im sozialwissenschaftlichen Schrifttum. Zu nennen sind Arbeiten von [Douglas Webber](#), [Hans Vollaard](#), [Jack Hayward](#), [Philippe Schmitter](#) und [Jan Zielonka](#), sämtlich aus den Jahren 2012 und 2013. Zuletzt ist im [Journal of Common Market Studies 2014](#) ein längerer Beitrag erschienen. Vor einigen Monaten erhielt ich eine Anfrage, ob ich ein Forschungsprojekt zur Desintegration begutachten könne, ich musste dies leider ablehnen. In Deutschland hat [Annegret Eppler](#) – sie lehrt mittlerweile in Österreich – sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive in den letzten beiden Jahren intensiver mit Desintegrationsforschung [befasst](#).

Die Grundannahme ist bei all diesen Beiträgen, dass Desintegration stattfindet, zugleich – so heißt es – existiere aber mangels Theorie/Forschung zu dem Thema eine Lücke.

Eine Herausforderung für die Rechtswissenschaft liegt bereits in der Aufgabe, auf diese sozialwissenschaftlichen Theorieansätze zu reagieren. Eine erste Antwort besteht darin, die sozialwissenschaftliche Theorie auf ihre Tragfähigkeit zu überprüfen. Die eingangs genannten Einzelbeobachtungen sind dafür nochmals etwas genauer in den Blick zu nehmen.

Bestimmte Beobachtungen der Wirklichkeit lassen sich als Telosfragen diskutieren. Etwa das Aufbrechen der Gegensätze zwischen den Völkern durch die Eurokrise, wo doch die EU die Gegensätze überwinden helfen soll. Die Gegensätze und insbesondere die Vorbehalte gegen [deutsche Hegemonie](#) sind nun einmal da. Vielleicht ist es gerade gut, dass das zum Ausdruck kommt und nicht durch Europasonntagsreden zugekleistert wird, auch wenn wir Deutschen das ungern wahrhaben wollen, wie sehr man anderswo in Europa noch immer Angst vor den Deutschen hat.

Aber auch auf einer nüchtern-rechtlicheren Ebene sind die eingangs genannten Beispiele nicht eindeutig.

- Austritt Großbritanniens? Nach [Art. 50 EUV](#) wäre dies rechtlich ohne weiteres möglich, in den Verträgen ist ein Austritt vorgesehen.
- Bail-out in der Eurokrise? Der EuGH hat in der [Rs. Pringle](#) alles Erforderliche zur Wahrung der Rechtsgemeinschaft gesagt: man darf helfen, muss aber nicht.
- Bankenaufsicht durch die EZB, durch die Zentralbank? Gibt es anderswo durchaus, es kommt auf die Konzeption von Zentralbank an.

Ist es nicht vielleicht sogar so, dass die Haupt-Testfrage der Desintegrationsforschung – mehr oder weniger Integration – für die Eurokrise noch nicht entschieden ist, und sogar die Möglichkeit besteht, im Ergebnis ein Mehr an Integration zu diagnostizieren? Die Bankenunion ist ein Mehr an Integration. Die Wirtschaftspolitik ist stärker integriert als vor der Krise. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist mit dem sog. Sixpack reformiert, die Haushaltspolitik mit dem Twopack ebenfalls europäisiert und harmonisiert worden. ESM und Fiskalvertrag stehen zwar außerhalb der Gründungsverträge, bewirken aber in der Gesamtbetrachtung auch ein Mehr an Integration. Im nächsten Schritt ist bereits eine stärkere Harmonisierung der Kapitalmärkte („[Kapitalmarktunion](#)“) absehbar – alles Integrationschritte, die ohne die Krise niemals erfolgt wären, die zudem für die sozialwissenschaftliche Analyse auch nicht ohne weiteres erkennbar sind.

Soweit die Juristenantwort auf die sozialwissenschaftliche Desintegrationsthese.

Ich sehe darüber hinaus aber noch mindestens drei weitere mögliche Einwände gegen das Desintegrationsschrifttum.

Zum einen wird begrifflich eine kategoriale Gleichsetzung, eine Spiegelbildlichkeit von Integration und Desintegration zumindest suggeriert. Eine Finalität, ein gemeinsames politisches Projekt „Desintegration“ gibt es indessen nicht. Das erklärt auch, warum Integrations- und Desintegrationsprozesse gleichzeitig bestehen können. Ein Zusammenhang zwischen unterschiedlichsten an sich unverbundenen Phänomenen wird möglicherweise durch die begriffliche Zuordnung als Desintegrationsprozess erst hergestellt – dann aber liegt im Begriff bereits eine Wertung die womöglich das, was der Begriff beschreibt nicht nur fördert, sondern erst herstellt – eine sich selbsterfüllende negative Prophezeiung. Auch wenn man nicht von Desintegration, sondern, phänomenologisch gewendet, nur von Desintegrationsprozessen spricht, kann man dieser Problematik nicht ganz entkommen.

Ein weiterer Einwand. Es könnte auch eine Rolle spielen, dass wir nicht zu sehr auf die „courte durée“ – die „kurze Dauer“ [im Sinne einer bestimmten französischen Geschichtstheorie](#) – blicken dürfen. [Wissenschaftliche Erregungszustände](#) und die Fokussierung auf Ereignisse sollten nicht den Blick verstellen auf die eigentlichen Strukturentwicklungen, die Langzeittrends, die Gesamtentwicklungen, die Bestandsaufnahmen, die die Verläufe über lange, lange Jahrzehnte berücksichtigen.

Vielleicht müssen die Dinge doch in den Kontext längerer zeitlicher Entwicklungslinien gestellt werden, im Sinne einer „[longue durée](#)“, der langen Dauer. Die Europäische Union hat seit Dezember 2009 mit dem Vertrag von Lissabon endlich die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 begonnene Reform der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration nach knapp zwei Jahrzehnten vollendet. Heute, nach nur 5 Jahren ist es deutlich zu früh, die Leistungsfähigkeit dieses Vertrags schon abschließend zu bewerten. Manches ist ja noch gar nicht erprobt, man denke nur an den [Übergang zur doppelten Mehrheitsentscheidung im Rat](#), jüngst zum 1. November 2014.

Der letzte mögliche Einwand betrifft den Mehrwert: Geht es bei alledem wirklich um Neues? Vom Scheitern der EVG 1954 bis zum abgelehnten Verfassungsvertrag 2005 lässt sich die europäische Integration als Serie von größeren und kleinen Fort- und Rückschritten, Erfolgen und Krisen, beschreiben, als Abfolge von Integration und Gegenintegration. Es ist doch sehr bedenkenswert wenn mit [Philippe Schmitter](#) einer der älteren Europaforscher im Jahre 2012 [im vorliegenden Kontext schreibt](#), dass Krisen nichts Neues in der Geschichte der Integration sind und ihnen in der Summe sogar einen positiven, integrativen Effekt zuweist. Entsprechend gibt es auch schon seit längerem ein Nachdenken über Desintegration. Die vollständige Desintegration historischer Staatengebilde wie der Sowjetunion oder Jugoslawiens sind Gegenstand von Desintegrationsforschung gewesen. Und wenn man noch weiter zurückgeht, dann sind im föderalen Kontext auch states' rights- und interposition-Theorien, wie sie die [Sezessionstheoretiker](#) in den USA im 19. Jahrhundert entwickelten theoretische Ansätze zur Desintegration.

Einer meiner akademischen Lehrer, [Joseph Weiler](#), hat in the „[Transformation of Europe](#)“ 1991 [Albert Hirschmans](#) Konzept „[Exit, Voice and Loyalty](#)“ für das europäische Verfassungsrecht rezipiert. Die „Exit“-Option ist bereits eine Desintegrationssicht. Und auch in neueren Theorieansätzen, die aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die europäische Integration betrachten wie zum Beispiel den entsprechenden [constitutional pluralism](#)-Konzepten, ich würde hier auch den Ansatz vom [Verfassungsverbund](#) nennen, ist hinreichend Spielraum, um Gegenintegration zu erfassen. Es ist sogar der Mehrwert der „überkommenen“ Ansätze bis hin zum Föderalismus, dass eben nicht nur eine Facette herausgegriffen wird, nicht nur in eine Richtung geblickt wird, sondern eine Gesamtschau erfolgt, eine umfassende Betrachtung.

Vieles spricht nach alledem dafür, dass etliche der eingangs mit „Desintegrationsprozessen“ verbundenen Phänomene noch verarbeitet werden können, ohne dass es einer gesonderten Desintegrationstheorie zwingend bedarf. Sicherlich ist es möglich, von Desintegrationsprozessen zu sprechen, aber diese Deutung verschiedener jüngerer Ereignisse ist nicht zwingend, vielleicht noch nicht einmal besonders naheliegend.

Zur zweiten Ebene der Herausforderung. Sie betrifft Rolle und Selbstverständnis der Europarechtswissenschaft.

Desintegrationsprozesse, sollte es sie geben, können in einer Langzeitentwicklung, konsequent zu Ende gedacht, dazu führen, dass der Europarechtswissenschaft ihr Gegenstand abhanden kommt. Das ist für Europarechtler eine beunruhigende Vorstellung. Wie sollte die Europarechtswissenschaft sich dazu verhalten? Einfach stillhalten, nur Chronist der Entwicklung sein, Religionswissenschaftler statt Theologe, neutral?

Oder sind wir doch mehr, gleichsam Theologen, die auch für den Forschungsgegenstand eintreten, vielleicht heute nicht mehr wie einst Hermann Heller auf den echten Barrikaden, aber doch auf den Barrikaden der politischen Diskussion, durch „Stellung – Nahme“ im eigentlichen Sinne, durch Eintreten für oder vielleicht dann eben auch gegen Europa.

Für oder gegen die europäische Integration – die Richtung ist durch das europäische Recht und durch das Grundgesetz eigentlich vorgegeben. Die „ever closer Union“, die immer engere Union findet sich heute noch in der [Präambel der Charta der Grundrechte](#). Die Präambel des GG und Art. 23 GG geben das Staatsziel Vereintes Europa vor. Über die genaue Kontur dieses „Vereinten Europa“ lässt sich sicherlich streiten. Aber es ist jedenfalls von 1949 aus gesehen eine Integrationsrichtung gewesen und keine Desintegrationsrichtung. Auch das [BVerfG postuliert Europafreundlichkeit als Verfassungsprinzip](#).

Was bedeutet das konkret? Es geht nicht um Barrikaden wie bei Hermann Heller 1920. Es geht aber auch nicht um Rechtswissenschaft als bloßes Glasperlen- oder [Luftgitarrenspiel](#). Für die Europarechtswissenschaft muss es nach meinem Wissenschaftsverständnis darum gehen, schlüssige konzeptionelle Ideen zu entwickeln und anzubieten, die den tatsächlichen oder [gefühlten](#) Desintegrationsprozessen entgegenwirken. Ich nenne hier nur die Betonung von vielfaltschützenden Prinzipien, die Entwicklung von Grenzen des Vorrangs von Unionsrecht, das Nachdenken über differenzierte Integration und die integrationsfeste nationale Verfassungsidentität.

Zumindest ist es die Aufgabe der Europarechtswissenschaft, über die Zusammenhänge akkurat zu informieren und verschiedene Deutungsmöglichkeiten herauszuarbeiten um damit sicherzustellen, dass das Etikett der Desintegration nicht vorschnell verwendet wird. Meine These dazu: Europarechtswissenschaft ist auch nach mehr als 60 Jahren europäische Integration in besonderem Maße [Erklärungswissenschaft](#).

Ein letzter Punkt. Hier ist noch ein verbreitetes Vorurteil anzusprechen, das gegenüber Europarechtlern besteht. [Demnach fehle der Europarechtswissenschaft vielfach die kritische Distanz zu ihrem Forschungsgegenstand](#). Diese ist natürlich unabdingbar. Aber kritische Distanz und Eintreten für die europäische Integration schließen sich nicht aus.

*

Anfang der 70er Jahre erschien im Journal of Common Market Studies ein Beitrag „[Of Blind Men, Elephants and International Integration](#)“. Er wird bis heute zitiert. Es geht darin um die Herausforderung, die europäische Integration insgesamt richtig zu erfassen. Ausgangspunkt ist [das alte Gleichnis von den blinden Männern, die jeweils verschiedene Körperteile des Elefanten berührend zu ganz unterschiedlichen Vermutungen dazu gelangen, wie das ganze Tier aussieht](#). Von Einzelbeobachtungen aus sollte man danach nicht vorschnell verallgemeinern. Die Desintegrationskonzepte von denen ich sprach verharren in der Logik des einzelnen, der den Elefantenrüssel betastet und danach [Elefanten für fragile Tiere hält](#). Wir sind im Europäischen Verfassungsrecht eigentlich schon weiter.

[LICENSED UNDER CC BY NC ND](#)

SUGGESTED CITATION Mayer, Franz C.: *Von blinden Männern und Elefanten: was kann und sollte die Rechtswissenschaft gegen die „Desintegration“ Europas tun?*, *VerfBlog*, 2015/2/20, <http://verfassungsblog.de/von-blinden-maennern-und-elefanten-was-kann-und-sollte-die-rechtswissenschaft-gegen-die-desintegration-europas-tun/>.